

Seminário “Desafios Macrofiscais a partir de 2019”

Universidade de Brasília

13/nov/18

Aperfeiçoamento das Regras Fiscais: o Médio Prazo

Helio M. Tollini

Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados

Regras Fiscais

- Regras fiscais impõem restrição duradoura à política fiscal, ao estabelecer limites numéricos a agregados orçamentários, evitando mudanças substantivas e contendo pressões para o gasto excessivo, particularmente em tempos favoráveis.
- No Brasil temos regras de resultado fiscal (primário; “regra de ouro”), dívida (consolidada; mobiliária) e despesas (pessoal; “teto de gastos”). Não temos regra para receitas.
 - Excessiva ênfase no curto prazo: o “teto de gastos” impõe redução dos gastos no longo prazo, mas é regra temporária.

Cenário Fiscal de Médio Prazo: experiência internacional

- Os países desenvolvidos dispõem de um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) incorporado a um Quadro das Despesas de Médio Prazo (QDMP).
 - As medidas que afetam receitas e despesas têm implicações que vão além do habitual ciclo anual.
- São estimadas as disponibilidades de receitas para o médio prazo e fixadas as metas fiscais para cada um dos exercícios financeiros considerados. Por decorrência, torna-se possível estabelecer um limite máximo para as despesas em cada um desses exercícios compatível com as receitas e as metas fiscais.

Quadro da Despesa de Médio Prazo: vantagens 1

- Um QDMP introduz outra dimensão além da fiscal, pois trata da questão alocativa dos recursos públicos.
- Permite ao governo alocar os recursos públicos, em base rolante anual, às prioridades estratégicas definidas para o médio prazo, ao mesmo tempo que mantém a disciplina fiscal.
 - A partir do *baseline*, emprega-se um processo interativo em que a restrição fiscal advinda do CFMP “dialoga” de forma transparente com a estratégia de alocação dos órgãos setoriais.
 - A alocação setorial para um exercício específico acaba sendo discutida antecipadamente por várias vezes.
 - Se identificam antecipadamente as medidas que precisam ser adotadas para viabilizar os limites de gastos nos anos seguintes.

Quadro da Despesa de Médio Prazo: vantagens 2

- As áreas (ministério, setor, função ou programa) competem por recursos limitados, destacando-se as escolhas feitas em termos de políticas públicas.
- Alguns países constituem reservas (percentuais crescentes ao longo dos anos dos limites globais), que podem atender mudanças na conjuntura econômica ou nova orientação política.
- Um QDMP ajudaria a consolidar uma cultura de priorização estratégica, reforçando o planejamento, a avaliação de desempenho e a transparência.

Suécia: “teto de gastos”

- “Teto de gastos” para o governo central fixado em valores nominais para o exercício a que se refere o orçamento (ano “t”) e para os dois exercícios subsequentes (“t+1” e “t+2”).
 - O teto fixado para “t+2” é impositivo: não pode ser alterado nos novos cenários dos anos subsequentes.
- O “teto de gastos” é distribuído por 27 áreas temáticas, agrupadas por afinidade temática, de tal forma que a soma desses subtetos (de caráter indicativo) seja inferior ao teto.
- Essa “margem orçamentária” funciona como uma reserva não orçada, usualmente crescente ao longo do tempo, que evita a necessidade de se alterar o “teto de gastos” por conta de incertezas ou erros de estimativas.

Suécia: Parlamento

- A Comissão de Finanças pode propor ao Parlamento aumentar um ou mais subtetos, mas para isso precisa propor diminuição de valor equivalente nos demais subtetos. O Parlamento aprova, numa única votação, os subtetos das 27 áreas.
- Posteriormente, a programação das despesas de cada área é aprovada pelo Parlamento, em votação única para cada uma delas, sem voto em destaque (difícil aprovar emendas).
- Até 2000, o “teto de gastos” eram apresentados no projeto de Lei de Política Fiscal, junto com o encaminhamento dos 27 subtetos. Desde 2001, a LPF passou a cuidar das prioridades e sustentabilidade fiscal, dos parâmetros econômicos, dos desafios econômicos e da elaboração orçamentária.

Suécia: outras regras fiscais

- Exigência de que o governo geral obtenha anualmente superávit nominal em suas contas (desde 2007 estabelecido em 1% do PIB) em média ao longo do ciclo econômico.
- Requerimento de resultado nominal equilibrado para os governos locais.
 - Déficits nominais temporários só são aceitos por razões extraordinárias, e devem ser compensados com superávits nominais equivalentes nos três anos subsequentes.
- A partir de 2019, será efetivada uma âncora da dívida bruta consolidada, fixada em 35% do PIB (com 5pp de tolerância).

Proposta Brasil: CFMP

- O CFMP deve permitir uma gestão efetiva da política fiscal no médio prazo.
 - Alongar o horizonte temporal para um + quatro exercícios.
 - Apresentar na tabela os principais agregados das receitas e despesas.
 - Dar fidedignidade às projeções para anos futuros.
- As metas de resultado fiscal para cada um dos quatro anos seguintes devem derivar do objetivo da política fiscal no longo prazo (ou de regra fiscal existente).
 - Explicitar na LRF o objetivo fiscal de longo prazo.
 - Estabelecer limites ótimo (40%?), prudencial (50%?) e máximo (80%?) para a dívida bruta/PIB.

Proposta Brasil: CPMF/QDMP

- Dadas as receitas e as metas fiscais, definiríamos na LDO o limite máximo para a despesa em cada exercício, que se constituiria no teto global da despesa para aquele ano.
 - O teto global da despesa seria impositivo com dois anos de antecedência; para os exercícios subsequentes seriam de caráter indicativo.
- Os subtetos por área temática (prática antiga do CN) seriam definidos na LDO com um ano de antecedência, sendo aqueles dos anos subsequentes apenas indicativos.

Proposta Brasil: QDMP

- O QDMP é compatível e complementar ao Teto de Gastos, que facilita a montagem do CFMP ao pré-definir os tetos globais da despesa que serão perseguidos no médio prazo.
 - O QDMP apresenta a vantagem de ser relativamente rígido no médio prazo e mais flexível no longo prazo.
 - O QDMP seria alternativa para nortear a política fiscal caso o Teto de Gastos expire ou venha a ser suprimido.
- Instituição por legislação superior, principalmente quanto ao caráter impositivo e irretratável dos tetos e subtetos definidos com antecedência.
 - A “melhor” opção seria inserir dispositivo na Constituição; alternativamente, poderia constar da nova LCFP.